



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
NATALIE CONDORI JAHUIRA  
Congresista de la República

Proyecto de Ley Nº 3885/2014-CR



**PROYECTO DE LEY**

**Ley que Dispone la Devolución de las Mercancías Inmovilizadas, Incautadas y Declaradas en Comiso por SUNAT.**

El Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, a iniciativa de la Congresista **Natalie Condori Jahuirá**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le faculta el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el Artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente Iniciativa legislativa:

**Ley que Dispone la Devolución de las Mercancías Inmovilizadas, Incautadas y Declaradas en Comiso por SUNAT**

**Artículo 1°.- Recuperación de Mercancías Inmovilizadas, Incautadas o Declaradas en Comiso.**

Dispóngase que las mercancías inmovilizadas, incautadas o declaradas en comiso por SUNAT, en aplicación de la Ley General de Aduanas, puedan ser recuperadas por su dueños o consignatarios, previa constitución de una garantía que cubra su valor FOB, únicamente en los casos en los que exista algún recurso pendiente de resolver en la vía administrativa o judicial.

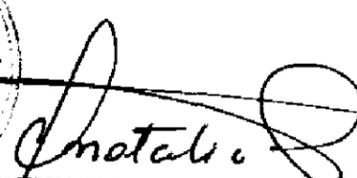
**Artículo 2°.- Culminación del Proceso.**

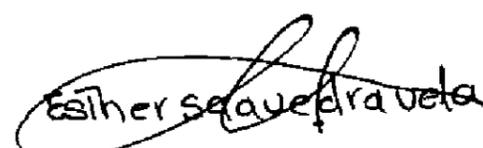
Dispóngase la ejecución o devolución de la garantía cuando culmine el proceso contencioso según sea el resultado del mismo.

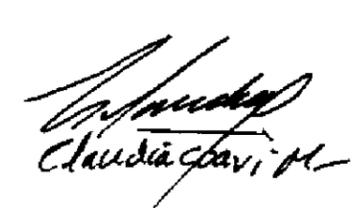
**Tercera 3°.- Reglamentación.**

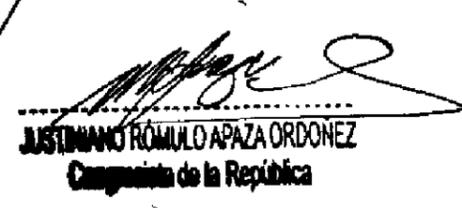
EL Ministerio de Economía y Finanzas reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendarios.

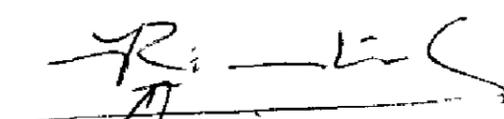
  
-----  
**JUAN PARI CHOQUECOTA**  
Directivo Portavoz  
Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia

  
  
-----  
**ING. NATALIE CONDORI JAHUIRA**  
Congresista de la República



  
-----  
**Claudia Cavi**

  
-----  
**JUSTINO RÓMULO APAZA ORDÓNEZ**  
Congresista de la República

  
-----  
**Ricardo**

  
-----  
**Aníbal Romero**

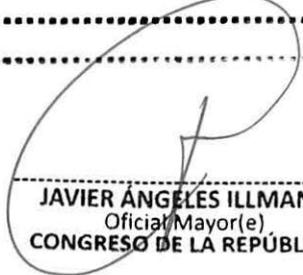
  
-----  
[Unreadable]

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, <sup>28</sup> de octubre del 201<sup>4</sup>

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3885 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Economía, Banca, Aduanas e  
Inteligencia Económica.

  
-----  
JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor(e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

El Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas contiene en su artículo 2° las siguientes definiciones:

- **Consignatario.-** Persona natural o jurídica a cuyo nombre se encuentra manifestada la mercancía o que la adquiere por endoso del documento de transporte
- **Comiso.-** Sanción que consiste en la privación definitiva de la propiedad de las mercancías, a favor del Estado.
- **Incautación.-** Medida preventiva adoptada por la Autoridad Aduanera que consiste en la toma de posesión forzosa y el traslado de la mercancía a los almacenes de la SUNAT, mientras se determina su situación legal definitiva
- **Garantía.-** Instrumento que asegura, a satisfacción de la Administración Aduanera, el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y otras obligaciones cuyo cumplimiento es verificado por la autoridad aduanera
- **Inmovilización.-** Medida preventiva mediante la cual la Autoridad Aduanera dispone que las mercancías deban permanecer en un lugar determinado y bajo la responsabilidad de quien señale, a fin de someterlas a las acciones de control que estime necesarias.

Asimismo en su artículo 197° define los casos en los cuales se aplica el comiso de las mercancías, las cuales difieren de lo que establece el código tributario, el cual es más benigno para estas situaciones.

### **Artículo 197°.- Sanción de comiso de las mercancías**

*Se aplicará la sanción de comiso de las mercancías, cuando:*

- a) Dispongan de las mercancías ubicadas en los locales considerados como zona primaria o en los locales del importador según corresponda, sin contar con el levante o sin que se haya dejado sin efecto la medida preventiva dispuesta por la autoridad aduanera, según corresponda;*
- b) Carezca de la documentación aduanera pertinente;*
- c) Estén consideradas como contrarias a: la soberanía nacional, la seguridad pública, la moral y la salud pública;*
- d) Cuando se constate que las provisiones de a bordo o rancho de nave que porten los medios de transporte no se encuentran consignados en la lista respectiva o en los lugares habituales de depósito;*
- e) Se expendan a bordo de las naves o aeronaves durante su permanencia en el territorio aduanero;*
- f) Se detecte su ingreso, traslado, permanencia o salida por lugares, ruta u hora no autorizados; o se encuentren en zona primaria y se desconoce al consignatario;*
- g) Cuando la autoridad competente determine que las mercancías son falsificadas o pirateadas;*
- h) Los miembros de la tripulación de cualquier medio de transporte internen mercancías distintas de sus prendas de vestir y objetos de uso personal;*



- i) El importador no proceda a la rectificación de la declaración o al reembarque de la mercancía de acuerdo a lo establecido en el artículo 145°;*
- j) Los viajeros omitan declarar sus equipajes o mercancías en la forma establecida por decreto supremo, o exista diferencia entre la cantidad o la descripción declarada y lo encontrado como resultado del control aduanero. A opción del viajero podrá recuperar los bienes, si en el plazo de treinta (30) días hábiles de notificada el acta de incautación, cumple con pagar la deuda tributaria aduanera y recargos respectivos, y una multa equivalente al cincuenta (50%) sobre el valor en aduana del bien establecido por la autoridad aduanera y con los demás requisitos legales exigibles en caso de mercancía restringida, o proceder a su retorno al exterior por cuenta propia o de tercero autorizado previo pago de la referida multa. De no mediar acción del viajero en este plazo, la mercancía no declarada caerá en comiso.*

*La presente multa no aplica al régimen de incentivos.*

*También será aplicable la sanción de comiso al medio de transporte que habiendo ingresado al país al amparo de la legislación pertinente o de un Convenio Internacional, exceda el plazo de permanencia concedido por la autoridad aduanera.*

*Si decretado el comiso la mercancía o el medio de transporte no fueran hallados o entregados a la autoridad aduanera, se impondrá además al infractor una multa igual al valor FOB de la mercancía.*

Como se puede observar son muchos las situaciones en las que en aplicación de la Ley General de Aduanas, las mercancías son declaradas en situación de comiso, situación que priva de la propiedad al dueño o consignatario, hay que tener en cuenta que el Código Tributario también contempla esta sanción, pero la diferencia es que los dueños de las mercancías pueden recuperarlas previo pago de una multa.

El destino de las mercancías declaradas en comiso también está considerado en la misma ley, en su artículo 180° del Decreto Legislativo 1053, (modificado por los artículos: 14° del Decreto Legislativo 1109 y 5° del Decreto Legislativo 1122) dice expresamente:

***Artículo 180°.- Disposición de mercancías***

*Las mercancías en situación de abandono legal, abandono voluntario y las que hayan sido objeto de comiso serán rematadas, adjudicadas, destruidas o entregadas al sector competente, de conformidad con lo previsto en el Reglamento.*

*Si la naturaleza o estado de conservación de las mercancías lo amerita, la Administración Aduanera podrá disponer de las mercancías en abandono legal, abandono voluntario, incautadas y las que hayan sido objeto de comiso que se encuentren con proceso administrativo o judicial en trámite. De disponerse administrativa o judicialmente la devolución de las mismas, previa resolución de la Administración Aduanera que autorice el pago, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas efectuará el pago del valor de las mercancías determinado en el avalúo más los intereses legales correspondientes.*



*Asimismo, la Administración Aduanera podrá disponer de las mercancías en abandono legal, abandono voluntario, incautadas y las que hayan sido objeto de comiso que se encuentren con proceso administrativo o judicial en trámite si han transcurrido seis (6) meses desde la fecha de su ingreso a los almacenes aduaneros. De disponerse administrativa o judicialmente la devolución de las mismas será de aplicación lo dispuesto en el párrafo precedente*

Es importante tener en cuenta estas definiciones y procedimientos para observar que en el caso de las mercancías en comiso, existen dos situaciones probables, aquellas que han sido abandonadas por sus dueños o consignatarios y aquellas que se encuentran dentro de un proceso administrativo o judicial vigente.

En las situaciones antes descritas, así como en las inmovilizaciones e incautaciones, las mercancías son ingresadas a los almacenes que SUNAT posee a nivel nacional o se mantienen en los almacenes privados en los cuales se determina la medida cautelar, hasta que su situación se defina ya sea por la vía administrativa o judicial.

La incautación es el paso previo al comiso de las mercancías, una medida que la administración aduanera toma como precaución, cuando presume que en el proceso de despacho existe alguna irregularidad. En estos casos, cuando el dueño o consignatario de la mercancía incautada, tiene la firme convicción que dicha inmovilización, incautación o comiso no se ajusta a ley, procede a iniciar, con los recursos que contempla la Ley del Procedimiento Administrativo General, la recuperación de su mercancía. Esto puede durar hasta varios años, ya que por lo general SUNAT no tiene plazos para responder, como si lo tienen los administrados. Es decir cuando el administrado no acciona dentro del plazo establecido por ley, pierde su derecho, sin embargo para que la autoridad aduanera responda no hay plazos ni sanciones previstas.

Cuando el dueño o consignatario de la mercancía inmovilizada, incautada o en comiso interpone un recurso administrativo en contra de la misma, la administración tributaria por lo general ratifica los argumentos del especialista que dispuso dicha medida cautelar, es así como luego de la incautación y agotada la vía administrativa, las mercancías son declaradas en comiso.

Si bien es cierto, la declaración de comiso es el final del proceso administrativo, el dueño o consignatario puede proseguir con el proceso contencioso, la siguiente instancia es el Tribunal Fiscal, institución que depende del Ministerio de Economía y Finanzas al igual que SUNAT. El Tribunal evalúa los elementos de juicio, escucha los alegatos y resuelve, emite su fallo, de ser desfavorable, el dueño o consignatario puede recurrir al Poder Judicial por la vía civil, lo cual demorará varios años antes de poder recuperar su mercancía.

Es necesario reiterar que únicamente cuando el dueño o consignatario de la mercancía está completamente convencido que su mercancía está en regla y la documentación que la ampara no tiene irregularidades, seguirá todo ese largo y costoso proceso hasta el final, porque tiene la convicción de ello. Mientras eso ocurre, las mercancías permanecen almacenadas en los depósitos que SUNAT tiene habilitados a nivel nacional, deberán estar debidamente resguardadas y tomando las



precauciones del caso por su naturaleza, cantidad y valor, ya que únicamente cuando se hayan agotado todas las instancias, SUNAT podrá disponer de dichas mercancías.

Cuando el dueño de la carga recupera la mercancía mediante una decisión del Poder Judicial, se encuentra con una desagradable realidad, ésta ya perdió su valor comercial, ha incurrido en otros gastos poder recuperarla y hasta se ha deteriorado con el paso del tiempo y el mal almacenamiento. Cabe destacar que la Ley del Procedimiento Administrativo General determina la obligatoriedad de utilizar un abogado aún en la etapa administrativa, lo cual encarece este proceso.

El 7 de diciembre del 2013, el Congreso de la República, promulgó la Ley N° 30131, (que tuvo como origen el Proyecto de Ley N° 2729/2013.PE del Poder Ejecutivo), mediante la cual autoriza a SUNAT para, disponga de manera expeditiva de las mercancías que hayan ingresado a los almacenes de la SUNAT o a los almacenes aduaneros hasta el 31 de marzo de 2013, sea en situación de abandono, **incautadas o comisadas**, incluidas las provenientes de la minería ilegal, **procedentes de la aplicación de la Ley General de Aduanas** o de la Ley de los Delitos Aduaneros, las mismas que serán rematadas, adjudicadas, destruidas o entregadas al sector competente, según su naturaleza o estado de conservación, **sin perjuicio de que se encuentren en proceso administrativo o judicial en trámite**. Es decir, a pesar que aun el proceso contencioso no haya culminado, igual la mercancía sería donada rematada o adjudicada a terceros sin importar cuál será el resultado del mismo.

Esta ley contempla que de ordenarse en la vía administrativa o judicial, la devolución de las mercancías a su dueño, SUNAT autorizará el pago del valor conforme al avalúo de las mercancías dispuestas, más los intereses legales correspondientes calculados desde la fecha de su valoración. En estos casos se utilizarán los métodos de valoración vigentes o **en el peor de los casos el valor FOB de la Mercancía ( a pesar que cuando se produce el la incautación, el valor de la mercancía ya tiene acumulado el flete, el seguro y los gastos de desaduanaje)**.

Es decir, primero se dispondrá de las mercancías, que no son de SUNAT (porque aún no se ha culminado el proceso contencioso) y luego de perder, habrá que pagarle al dueño con intereses sin tener en cuenta que también podría entablar un proceso civil por lucro cesante y daños y perjuicios, ya que el método de valoración que van a aplicar no va a satisfacer sus expectativas. En este caso, **los fondos para pagar estas compensaciones saldrán del bolsillo de todos los contribuyentes**, esto no ha sido previsto por el Poder Ejecutivo al momento de promover esta ley.

El argumento principal de la Ley 30131, fue que en los almacenes de SUNAT existen muchas mercancías que están por varios años en proceso administrativo o judicial y por tal motivo no pueden disponer de ellos, ni SUNAT ni sus dueños. Asimismo argumentan que el costo de almacenamiento es demasiado alto teniendo en cuenta el tiempo que dichas mercancías permanecen almacenadas, mientras se define su situación legal.

Antes de la aplicación de la Ley 30131, cuando el dueño o consignatario de la mercancía recuperaba su mercancía, ésta ya no tenía el mismo valor, ha asumido



costos adicionales para recuperarla y por el tiempo de almacenaje, está deteriorada o tiene mermas.

Con promulgación de la Ley 30131, cuando el Poder Judicial dispone que SUNAT le devuelva la mercancía al dueño o consignatario, ésta ya no existe y solo le darán una compensación inferior al valor FOB que no justifica el costo de la misma, ni de los gastos en los que incurrió.

Sumando los argumentos coincidimos en que es necesario encontrar una salida al problema de los almacenes abarrotados de mercancías inmovilizadas, incautadas y en comiso, pero una alternativa **que cautele los derechos de los contribuyentes así como el del Estado Peruano.**

Hay que tener en cuenta que en aplicación a los procedimientos aduaneros contemplados en la Ley General de Aduanas, hay mercancías inmovilizadas en almacenes privados por disposición de Aduanas, con lo cual dichos operadores logísticos tienen la obligación de cautelar dichos bienes mientras se resuelve la situación legal de dicha mercancía. Es decir la problemática de la mercancía abarrotada no solo afecta a SUNAT y sus almacenes, sino también a los grandes almacenes privados que tienen que destinar espacios y personal para custodiar dichas mercancías.

Es por tal motivo que estamos proponiendo una iniciativa que cautela el interés de del Estado y no perjudica a los dueños o consignatarios de la mercancías, planteamos que una vez producida la inmovilización, incautación o declaración de comiso de la mercancía, el dueño pueda solicitar su devolución **previa constitución de una garantía** que cubra el valor FOB de la misma.

Una vez concluido el proceso administrativo o judicial, dicha garantía se ejecutaría o se devolvería dependiendo del resultado del proceso:

- SUNAT ejecutaría la garantía, **tendría dinero en efectivo** en lugar de rematar mercancías deterioradas, con mermas, sin valor comercial y no gastaría en almacenamiento.
- El dueño o consignatario recuperará su fianza, pero antes ya pudo comercializar su mercancía.
- Los almacenes privados no tendrían que disponer recursos para cautelar mercancías ajenas mientras se resuelve su situación legal.

Esta posibilidad sería aplicable únicamente a aquellos casos en los que existe un proceso en la vía administrativa o judicial pendiente, que no haya concluido. Cabe destacar que en los demás casos SUNAT puede disponer libremente de dichas mercancías.

Con esta iniciativa, el problema del almacenamiento se solucionará, además que su implementación no es difícil, ya que la ley General de Aduanas y su reglamento desarrollan con claridad las diversas formas como el dueño o consignatario de la mercancía puede constituir unas garantías para las operaciones aduaneras, tales como cartas fianzas, certificados bancarios, depósitos en efectivos, etc.



Es necesario hacer la siguiente reflexión, cuando se adjudica una mercancía que está en litigio, se corre el riesgo que el Poder Judicial ordene la devolución a sus dueños o consignatarios, siendo así cabe la interrogante **¿de dónde saldría ese dinero para indemnizarlo?**, por supuesto que del bolsillo de todos los peruanos.

Con respecto al valor de la garantía es necesario hacer una reflexión, cuando SUNAT ajusta el valor de una mercancía, lo hace utilizando el mayor valor que encuentra en sus bases de datos, la mercancía paga impuestos según el valor CIF de las mercancías. Pero en este caso, para indemnizar al dueño de la carga se utiliza como techo el valor FOB de la mercancía sin tener en cuenta que al momento de la incautación ya tiene incluido el flete, el seguro y los respectivos ajustes valor.

En resumen, la aplicación de la Ley 30131 es perjudicial para el Estado, usa el costo y almacenaje como justificación, pero no repara el costo que podría significar para todos los contribuyentes, en cambio la presente iniciativa es equitativa, cautela ambos intereses, del Estado y del contribuyente.

### **EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA**

La presente norma permite que el dueño o consignatario de una mercancía que se encuentra en inmovilizada, incautada o declarada en comiso en aplicación de la Ley General de Aduanas pueda ser recuperada por su dueño o consignatario dejando una garantía que cubra el valor FOB de dicha mercancía, únicamente cuando de por medio exista un proceso contencioso vigente en la vía administrativa o judicial. Es necesario reiterar que solo se aplica a los medidas cautelares de la Ley General de Aduanas, ya que la Ley de Delitos Aduaneros tiene también medidas similares, por lo que hay que hacer la distinción necesaria.

### **ANALISIS COSTO BENEFICIO**

La presente norma cautela el interés del Estado y permitirá desocupar los almacenes de SUNAT, los cuales se encuentran abarrotados de mercancías incautadas o en comiso pero están en un proceso contencioso por parte de sus dueños o consignatarios originales para recuperarlos.